

BIBL. NAZIONALE
CENTRALE-FIRENZE

880

34



2880
2-2
2

880.24

LE ECONOMIE
E
LE RIFORME

CONSIDERAZIONI E RICORDI

PER IL DEPUTATO

FRANCESCO BORGATTI

IN FIRENZE

COL TIPI DI M. CELLINI E C.

alla Galileiana

—
1868

880

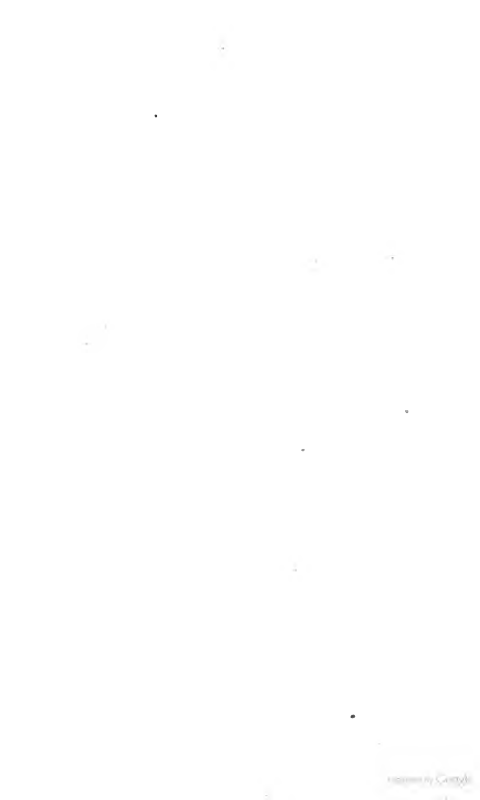
34

LE ECONOMIE

»

LE RIFORME

Considerazioni e Ricordi



LE ECONOMIE
E
LE RIFORME

CONSIDERAZIONI E RICORDI

PER DEPUTATO

FRANCESCO BORGATTI



IN FIRENZE

COI TIPI DI M. CELLINI E C.

alla Galileiana

1868

I.

Nella seduta del 3 di febbraio di quest'anno, mentre si discuteva alla Camera dei Deputati il bilancio pel Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti, fu riproposta la questione, tante volte messa innanzi e mai risolta, intorno agli organici degli ufficii centrali dei Ministeri.

Impegnata in siffatta quistione la persona e la responsabilità dello scrivente, non poteva e non doveva egli lasciar passare senza risposta alcune osservazioni e censure che erano fatte agli organici che emanarono dai poteri accordati con legge del 28 di giugno 1866 al Gabinetto Ricasoli, di cui egli ebbe l'onore di far parte.

Lo scrivente pertanto dimandò alla Camera di poter esporre le ragioni del suo operato, e farlo con quell'ampiezza che la materia richiede. La questione degli organici degli ufficii centrali del Governo è una questione complessa, che si collega ad un ordine intero d'idee, al modo diverso di giudicare delle economie e delle riforme, al modo diverso di comprendere le ingerenze governative, le libertà interne, il *discentramento* in una parola. È una questione insomma che rimane es-

senzialmente subordinata al sistema di generale assetto del Regno.

Lo scrivente non avrebbe potuto trattare delle riforme introdotte nei dicasteri centrali del Ministero della Giustizia e dei Culti senza parlare di quelle che erano già preparate e che era suo intendimento di sottoporre all'approvazione del Parlamento come compimento di un ordine intero di riforme per tutti gli uffici dipendenti dal Ministero che egli ebbe l'onore di presiedere, e come applicazione fedele e conscienziosa di principii da lui costantemente professati, di convincimenti propugnati in ogni circostanza e confortati dall'esperienza, dall'autorità d'uomini competenti, da formali deliberazioni della rappresentanza nazionale, da manifestazioni della pubblica opinione. La Camera, che anche pei bilanci del 1866 aveva deliberato di limitarsi ad una discussione sommaria, non potè acconsentire alla dimanda dello scrivente; ma accolse la riserva da lui fatta di riprendere l'argomento e di svolgerlo con ogni ampiezza allorchè sarebbe venuta in discussione la relazione di cui, sulla materia degli organici, era stata incaricata, per ispeciale delegazione, la Commissione generale del Bilancio.

E poichè, allo stato presente dei lavori parlamentari, non sembra probabile che la indicata discussione possa presto aver luogo, così lo scrivente si permette con questo scritto di sottoporre al giudizio del pubblico ciò che per ora non gli è dato di fare alla Camera. Egli non ha la pretesa di compilare un libro che meriti questo nome, sia per la forma, sia per la pienezza della materia; ma verrà esponendo il risultato de'suoi studii nell'ordine e nel modo istesso con cui lo esporrebbe alla Camera. E di buon grado si asterrebbe da ciò, se chi

ha coperto un pubblico ufficio, più che un diritto, non avesse un dovere di giustificare il fatto proprio, allorchando specialmente nella propria responsabilità si confonde ancora la responsabilità altrui, e quando le censure rivolte alla propria persona possono in certa guisa riverberare ancora sopr'altri.

Questa circostanza, questa necessità nella quale, suo malgrado, è posto lo scrivente, giustificando la opportunità di questa pubblicazione, varrà ancora a giustificare la libertà e franchezza colla quale si dovranno manifestare giudizi, che, fuori di questo caso, sarebbero stati sacrificati al silenzio.

Se non che, dovendo chi scrive, per necessaria connessione di materia, trattare delle economie e delle riforme, non solo in relazione ai dicasteri centrali del Governo, ma in relazione all'intero sistema di ordinamento generale del regno, la opportunità di questa pubblicazione può essere giustificata ancora dalle questioni che ora si agitano in Parlamento e dall'interesse che vi prendono la stampa e la pubblica opinione.

La opportunità per discutere e trattare largamente di questa materia si presentò dapprima nel tempo in cui il Parlamento fu chiamato ad approvare la promulgazione dei codici e delle leggi piemontesi nelle nuove provincie. Ma allora la suprema necessità di compiere le annessioni fu l'argomento col quale si volle soffocare la parola di alcuni pochi che, separando la questione politica dalla questione amministrativa, non parteciparono a quello zelo eccessivo, onde senza esame e discussione si volle estesa al nuovo regno la legislazione piemontese.

La esperienza di pochi mesi bastò per dimostrare che un grave errore era stato commesso, che bisognava

disfare ciò che inconsultamente e precipitosamente si era fatto. Viveva ancora il conte di Cavour quando furono iniziati gli studi per una nuova legislazione. Nel corso di questo scritto si avrà occasione di esporre la genesi di quegli studii, di ricordare le vicende diverse alle quali andò soggetta la materia in discorso. Intanto la ottava legislatura era sul finire, ed in nome della *unificazione civile ed amministrativa* venivano in pochi giorni discussi e votati i nuovi codici e le nuove leggi organiche. A chi si attentò di dubitare della bontà e convenienza dei sistemi da cui la nuova legislazione era informata, fu risposto che la suprema necessità della unificazione bastava a raccomandare i nuovi codici e le nuove leggi; che a fronte di questa suprema necessità ogni dubbio era puerile; che una lunga e ponderata discussione sarebbe stata contraria ai grandi e veri interessi del paese; che non avrebbe dato segno di patriottismo colui che in quella suprema circostanza non avesse saputo fare sacrificio de' suoi particolari convinimenti. E lo zelo, anzi, mi sia permesso di dirlo, il furore di unificazione aveva sì fattamente accecati gl'intelletti in que' giorni che non mancarono perfino taluni oratori, rispettabili d'altronde per ingegno e dottrina, i quali dichiararono che, a condizione di fare *presto e subito*, avrebbero *ad ogni modo*, o buone o cattive, votate le nuove leggi, *purchè fossero uniche ed identiche in tutto il Regno* (1).

Lo scrivente che, per ordine d'iscrizione, ebbe l'onore di parlare dopo quegli oratori, non mancò

(1) Camera dei Deputati, tornata del 15 febbraio 1865.

di notare la evidente assurdità di quel giudizio (1). Ma indarno; i nuovi codici e le nuove leggi furono rapidamente discusse e votate in fascio.

Quale frutto abbiamo noi raccolto da questa seconda prova? La esperienza che ci ha essa dimostrato? Che anche questa volta peccammo di troppa fretta; che fu soverchio lo zelo di *unificazione*, e che ora fa mestieri rivedere il già fatto, e studiare come al mal fatto si possa convenientemente riparare. Questa risposta, questa confessione è ora dalla forza irresistibile del vero tratta di bocca perfino a non pochi di coloro che più si distinsero nell'affrettare coi voti, colle parole e cogli scritti l'opera della *unificazione civile ed amministrativa*.

Anzi, per dire chiara ed intera la verità, non erano ancora poste in esecuzione tutte le nuove leggi unificatrici che già da ogni parte del Regno si manifestava unanime il voto di *riforma*. E nelle elezioni generali, che allora ebbero luogo, ogni collegio prese a programma elettorale le *riforme* e le *economie*, la *restrizione delle ingerenze dello Stato*, il *rispetto alle libertà locali*, alle *autonomie di tutte le aggregazioni ed associazioni aventi interessi distinti dagl'interessi generali dello Stato*, il *discentramento*. E a questo programma fece eco il governo, e promise *riforme amministrative e legislative* e rilevanti *economie* (2).

Vero è che vi hanno taluni i quali asseriscono che siffatte manifestazioni debbono risguardarsi come l'effetto di quelle reazioni che vanno agli estremi ed esagerano il male; ma è vero altrettanto che se ogni reazione

(1) Camera dei Deputati, seduta del 18 febbraio 1865.

(2) Camera dei Deputati, tornata del 22 gennaio 1866.

equivale ad esagerazione, raro è nondimeno che essa non sia motivata da un male esistente e reale, il quale ove non venga in tempo tolto e sanato cresce e s'ingigantisce a dismisura, finchè per ultimo trae seco la inevitabile necessità o di negare colla forza o di cedere per debolezza; rimedio peggiore del male, tanto nell'uno, come nell'altro caso, e funesto sempre in uno Stato retto ad ordini rappresentativi. Fu però con sano ed accorto consiglio che la nona legislatura, la quale si era aperta sotto quelle manifestazioni, affidò, con forma straordinaria di elezione, ad una Commissione di *quindici* Deputati, scelti tra le persone più autorevoli nelle parti diverse della Camera, l'incarico di studiare accuratamente il problema delle economie e delle riforme e suggerire gli opportuni provvedimenti (1).

Quella Commissione, sceverando con senno e prudenza i mali immaginari dai mali reali, ciò che poteva essere effetto di esagerazione da ciò che era vero ed innegabile, venne tracciando un piano, che se fosse stato eseguito come allora Parlamento e Governo ebbero in animo di fare, non avremmo ora a superare difficoltà maggiori, a provvedere a' mali che il tempo e le esitazioni hanno resi più gravi e pericolosi.

Degli studii e delle proposte della Commissione sullodata, non che della discussione e delle deliberazioni che ebbero luogo in proposito alla Camera dei Deputati, sarà discorso diffusamente in appresso. Ma

(1) La Commissione era composta dei deputati *Cordova, Depretis-Crispi, Casaretto, De Cesare, De Vincenzi, De Luca, Correnti, Lanza G., Ricci V., Rattazzi, Minghetti, Sella, Mordini, Musolino*. Il deputato Correnti fu il relatore.

intanto questi cenni valgano anch'essi a confermare che la *unificazione civile ed amministrativa* fu troppo affrettata, e che da ciò derivò pregiudizio non lieve a talune quistioni fondamentali che, per un migliore e più stabile assetto degli ordini interni e nell'interesse della libertà e dell'erario, dovevano essere naturalmente studiate e preliminarmente discusse e risolte.

Pertanto noi siamo ora ad una terza prova: la opportunità di trattare la materia dei nostri ordini civili ed amministrativi si presenta di nuovo. Noi siamo chiamati a studiare il problema in relazione alle leggi già fatte e a quelle che sono da farsi, e ad esaminare se a ciò che è stato fatto con troppa precipitazione sia conveniente di recare qualche correzione, e se in ciò che rimane a farsi si possa introdurre qualche principio che, fecondandosi gradatamente, abbia virtù di migliorare e trasformare senza pericolose perturbazioni i sistemi adottati, sia nell'interesse dello Stato e dell'erario, sia nell'interesse della libertà.

Ma pur troppo non mancano qui pure coloro che a questo studio e a questo esame, essendosi opposti dapprima col pretesto delle *annessioni*, poscia in nome della *unificazione*, vi si oppongano ora, non saprei se per paura o per pregiudizio, prendendo pretesto dallo stato presente dei partiti politici, dalle agitazioni che ovunque serpeggiano. Costoro, applicando alla libertà un significato improprio ed odioso, proclamano inopportune e pericolose le riforme liberali, e diffidano di chi vede invece in esse un mezzo opportuno per attribuir forza al governo e conservar prestigio ed autorità al partito conservatore.

Ma coloro che appartengono per nobile e disinteressato convincimento a questo partito debbono a più forte ragione stringersi ora in falange serrata e propu-

gnare coraggiosamente quei principii che rinnegati da parte nostra potrebbero in altre mani e per opera di altri partiti tornare nocivi alla libertà e agli ordini costituiti.

II.

E qui mette conto innanzi tutto di richiamare succintamente lo stato presente degli atti parlamentari riguardo alla questione degli organici dei dicasteri centrali dei ministeri.

Con legge del 28 giugno 1866 fu data facoltà al Governo di « provvedere con decreti reali a riforme dell'ordinamento interno dei ministeri, degli uffici immediatamente dipendenti e delle attribuzioni loro e degli ufficiali che li compongono, salvo l'approvazione del Parlamento ».

Le preoccupazioni e le vicende della guerra di terra e di mare, le difficoltà della pace, i provvedimenti necessari a preparare l'annessione delle nuove provincie e a dare ad esse un assetto istantaneo sufficiente all'azione governativa e all'uso dei principali diritti politici ed amministrativi, la soppressione delle corporazioni religiose, lo sgombero delle truppe francesi da Roma e la quistione romana, i fatti luttuosi di Sicilia, l'epidemia ed altre non poche gravissime circostanze concorsero a rendere più grave e malagevole l'esercizio della facoltà che il Parlamento aveva attribuita al Governo. Cionnullameno il gabinetto Ricasoli in mezzo a tante e così gravi ed inaspettate cure e difficoltà si accinse all'opera, dedicò più mesi allo studio degli organici, giovandosi dell'aiuto e del consiglio di uomini autorevoli e competenti, e sotto la data del 24 ottobre 1866 pubblicò il decreto contenente le

norme fondamentali colle quali gli ufficii tutti dei dicasteri centrali dovevano essere riordinati. Quando nel 13 di dicembre di quell'anno fu riaperto il Parlamento, il decreto del 24 ottobre era già in via di esecuzione, e per taluni ministeri era stato anzi pienamente eseguito, come ne fanno testimonianza i successivi decreti del 4 novembre e del 6, 9 e 14 dicembre.

Il presidente del Consiglio, presentando alla Camera nella tornata del 21 dicembre 1867 il decreto fondamentale del 24 ottobre, vi unì come allegati gli altri decreti che da esso dipendevano. E la Camera, con ispeciale delegazione, commise alla Giunta generale del bilancio di esaminare e riferire sui decreti medesimi. La stessa delegazione venne più volte riconfermata nella presente legislatura, e particolarmente nelle sedute della Camera dei deputati del 3 di febbraio e del 23 di marzo dell'anno corrente.

Nella seduta del 21 di gennaio 1868 il ministro Broglio, rispondendo ad una interpellanza del deputato Melchiorre, dichiarava che egli non sarebbe stato « un ministro riformatore »; dichiarazione di cui pigliò nota il deputato Macchi. Aggiungeva inoltre il ministro che « a lui pareva venuto assolutamente il giorno di arrestarsi » che « l'incertezza in materia di legislazione è un inconveniente per sè stesso gravissimo in tutti i rami della pubblica amministrazione » che per conseguenza il proposito suo era quello « di lasciar quietare le acque e di vedere l'effetto dell'esperienza sugli ordinamenti esistenti, e di andar migliorando i medesimi man mano, di giorno in giorno, non nelle intime latebre o fibre, ma soltanto nelle foglie, nei minuti particolari, perchè rispondano meglio a quei proponimenti che si erano certamente prefissi i suoi predecessori nelle loro disposizioni ».

A questi savi intendimenti del ministro Broglio contrastava tuttavia lo stato delle cose, più potente della buona volontà di un ministro.

È noto come il ministro Coppino, con decreto reale del 22 settembre 1867, abrogando le disposizioni dei decreti del 24 ottobre e 6 dicembre 1866, che avevano carattere legislativo, mutasse sostanzialmente l'ordinamento che ebbe nome dal ministro Berti.

Or bene, il ministro Broglio nel 23 di gennaio del 1868 presentò alla Camera dei deputati un progetto di legge per la convalidazione del decreto Coppino; e così tre giorni dopo le dichiarazioni fatte in risposta all'interpellanza Melchiorre le acque che il Broglio voleva *lasciar quietare* erano da lui stesso smosse ed agitate. Proponendo egli infatti la convalidazione del decreto Coppino si appigliava ad un temperamento che racchiude in sè una questione gravissima che non può essere evitata alla Camera.

Ma non è questo solo che si oppone e contrasta al desiderio del ministro Broglio. Il ministro dell'Interno, di lui collega, nella tornata dell'8 febbraio 1868 presentò alla Camera dei Deputati un progetto di legge, il quale, per ciò che concerne l'ordinamento centrale dei Ministeri, adottando alcune delle fondamentali disposizioni dei decreti del Gabinetto Ricasoli, viene esso pure ad agitare di nuovo le acque, modificando sostanzialmente il Decreto Coppino, che il ministro Broglio, onde *lasciar quietare le acque*, propone che sia convertito in legge.

Non basta. Mentre queste due diverse proposte, e diciamolo pure francamente col vero termine, queste due proposte contraddittorie erano fatte alla Camera, la Camera alla sua volta, nella tornata del 3 di feb-

braio 1868, undici giorni dopo la proposta Broglio e cinque giorni prima della proposta Cadorna, riconfermando nella Commissione generale del Bilancio il mandato di riferire sugli organici dei dicasteri centrali ed eccitandola « a presentare al più presto possibile il suo lavoro », si manifestò contraria ad un ordine del giorno con cui si voleva invitare « il ministero a presentare un progetto di legge che fissi questi organici » imperocchè se ciò avvenisse « evidentemente la Commissione del Bilancio avrebbe finito il suo mandato e sarebbe inutile che essa si occupasse ancora di esaminare gli organici del 1866, presentare sui medesimi una relazione alla Camera e farne una discussione ».

Ma non è quì tutto ancora. Mentre nella seduta del 25 di marzo 1868 il deputato Francesco De Luca enunciava alla Camera che tra i lavori *rimasti incompiuti* presso la Commissione del Bilancio, che allora cessava, eravi pur quello « sulle riforme degli organici delle amministrazioni centrali », e mentre la Camera, a proposta del suo Presidente, deliberava che questo lavoro, *rimasto incompiuto*, passasse, insieme a qualche altro, alla nuova Commissione del Bilancio « onde voglia *proseguirlo e condurlo a compimento* » mentre, ripeto, tutto ciò si dichiarava e deliberava alla Camera dei Deputati, veniva stampato e distribuito a tutti i Deputati e pubblicato nei giornali, in forma di « Relazione intorno agli organici dell'amministrazione centrale » quel lavoro che la Commissione passata del Bilancio, per bocca del deputato De Luca suo presidente, enunciò come *incompiuto* e sul quale la Commissione presente non ha ancora pronunziato il suo avviso.

Si è voluto notare questo stato di cose, questa strana contraddizione delle proposte e delle deliberazioni

intorno alla materia degli organici dei dicasteri centrali , affinchè , lasciata a parte ogni recriminazione e smesse le gare e le incertezze , riconosciamo tutti , Ministri e Deputati , che , per questi lavori sugli organici , siamo fuori di strada , e che a riprender la buona via è mestieri adottare un partito , il quale tolga l' inconveniente di diversi progetti in contraddizione tra loro e di diverse Commissioni incaricate ad un tempo di riferire sullo stesso argomento. Anche il Ministro delle Finanze accennò opportunamente alla necessità di togliere siffatte contraddizioni (1).

Esposti i motivi di questo scritto e lo stato dei lavori governativi e parlamentari in relazione agli organici dei ministeri , si entrerà senz'altro nella materia delle economie e delle riforme. Si accennerà brevemente al modo onde le medesime debbono essere concepite ed applicate ; e colla scorta dell'esperienza che si è fatta altrove si dimostrerà ciò che occorre a noi di fare nell'interesse delle Finanze , del Governo e della libertà. Svolti i principii che regolano questa materia e stabilito il criterio fondamentale , ossia il sistema delle economie e delle riforme , la questione degli organici verrà ridotta ad una questione di mera applicazione , subordinata all'uno piuttosto che all'altro sistema d'interno ordinamento.

III.

La materia delle economie fu ampiamente trattata alla Camera dei Deputati quando si discuteva negli

(1) Tornata della Camera dei Deputati del 18 aprile 1868.

scorsi giorni la legge per la tassa sul macinato. Ma le opinioni furono diverse. Vi fu taluno, autorevole per ingegno e posizione politica, il quale non si peritò di affermare che la questione delle economie era questione di vita o di morte per l'Italia, che però le economie bisognava farle, farle subito, radicalmente, senza troppo badare d'onde derivino, nè occuparsi troppo dei lagni che possano suscitare; farle quasi a colpi d'accetta per la sola riduzione che ne risulta, pel vantaggio numerico che se ne ottiene.

Altri invece sostenne che era conveniente di far tacere, almeno per ora, questo desiderio di economie, imperocchè le vere ed efficaci economie non si potrebbero fare senza metter mano di nuovo alle leggi organiche, e senza creare però quelle pericolose perturbazioni che di presente si vogliono evitare.

Altri finalmente pensò che si possano e si debbano fare le economie, ma quelle soltanto che derivino da riforme saviamente ed opportunamente introdotte.

È facile comprendere che quest'ultima opinione è preferibile alle altre. Il paese non dimanda solo le economie; esso dimanda unanime un'altra cosa: un governo forte, compatibile col rispetto di tutte le libertà e di tutti gl'interessi. Ognuno di noi è in grado di verificare se queste siano formule vaghe, asserzioni astratte, o la espressione esatta dei bisogni e dei voti del paese.

Laonde io penso che noi non ci dobbiamo preoccupar tanto delle economie, quanto delle riforme da cui le economie come necessaria conseguenza dovranno derivare. Ma le riforme, alle quali noi dobbiamo por mano, quelle sono che più acconce si mostrano a preparare la graduale trasformazione degli ordini che furono

con troppa fretta adottati. Disfare rapidamente ciò che rapidamente fu fatto sarebbe rimedio peggiore del male. » Per evitare un disastro economico non dobbiamo creare un disastro politico », come si esprime saviamente la Commissione dei *quindici* nella sua splendida relazione.

L'ordinamento del regno, come fu già accennato, procedè dapprima per via di promulgazione dei codici, delle leggi e dei regolamenti piemontesi. Poscia trascorsi cinque anni appena, in pochi giorni, dopo una discussione sommaria, furono adottati e promulgati ad un tempo sei codici ed undici leggi organiche ed amministrative.

Da ciò è facile argomentare come un rapido e sostanziale mutamento nella legislazione e negli ordini attuali tornerebbe inopportuno e pericoloso, specialmente in riguardo a quelle provincie che ebbero già più volte a subire le perturbazioni che trae con sè inevitabilmente il cambiamento delle leggi.

Chi scrive, persuaso che la unificazione politica non dipenda essenzialmente dalla unificazione civile ed amministrativa, e che la precipitazione di questa possa più presto ritardare e recar pregiudizio a quella, anzichè affrettarla e venir in suo aiuto (1), dovè con rammarico separarsi da' suoi amici politici, sia quando la unificazione civile ed amministrativa si volle iniziare colla promulgazione dei codici e delle leggi piemontesi (2), come quando si volle più largamente tradurre in atto con nuovi codici e nuove leggi (3).

(1) Camera dei Deputati, tornata del 27 marzo 1862.

(2) Tornata della Camera dei Deputati del 18 ottobre 1860.

(3) Tornata della Camera dei Deputati del 4 e del 18 febbrajo 1865.

E non solo nell'esercizio del mandato politico, ma anche come privato egli dissentì fin da principio dall'opinione comune.

In fatti in un suo scritto del febbraio 1862 si riscontrano queste parole: « Non vi ha dubbio che tutto ciò che strettamente si attiene alla politica, alle finanze e all'esercito non ammetteva indugi: in questa parte la unificazione doveva essere immediata, come fu; e non è amico d'Italia chi pensa diversamente. Ma in alcune parti dell'amministrazione interna ed anche della legislazione civile si poteva procedere con minore fretta e più cautamente, aspettando che la rappresentanza della nazione avesse potuto discutere prima i generali principii dell'ordinamento interno, adottare un sistema e prendere in accurato esame le leggi e le costumanze di ciascuna provincia, onde scegliere tra esse quelle che meglio rispondessero al sistema che fosse stato adottato e più acconcie tornassero ad un assetto normale e duraturo, ad una vera e pratica unificazione: chè propriamente l'assetto normale e duraturo, la vera e pratica unificazione poteva conseguirsi, non collo estendere senza esame le leggi e le costumanze di una sola provincia, comechè nobilissima e altamente benemerita del riscatto nazionale, ma col rendere comune a tutto il regno quanto di meglio e di più conforme all'indole italiana e alle nuove condizioni politiche si fosse ritrovato in ciascuna provincia. La esperienza e i confronti fatti hanno già dimostrato che in tutta la Penisola non v'ha una sola provincia che in uno o in altro ramo di amministrazione o di legislazione non possedesse qualche parte meritevole di essere conservata e tradotta in legge nazionale. Ogni provincia adunque avrebbe potuto recare il suo tributo all'opera dell'interno ordinamento e della

unificazione del regno, chè il genio degli Italiani e la forza delle tradizioni non furono sempre vinti dalla mala signoria dei caduti dominii ». Rispondendo successivamente a talune obiezioni, egli aggiungeva: « So che si dice: ciò che non si è fatto può farsi ancora. Io non dissento da coloro che così pensano: sterili sarebbero le querele sul passato se vani fossero i rimedii per l'avvenire. Dissento bensì da quelli che, resi accorti dalla esperienza del malfatto, inconsultamente e intemperatamente in addietro, vorrebbero, non meno inconsultamente e intemperatamente, a giudizio mio, disfare d'un colpo il già fatto, per ricominciare da capo. Questa violenta reazione getterebbe la confusione e l'anarchia in ogni ramo di pubblico servizio, laddove conservando il già fatto non sarebbe malagevole togliere intanto, senza gravi perturbazioni, i più notabili inconvenienti, procedendo poscia a grado a grado di riforma in riforma finchè il sistema fosse interamente trasformato, e la unificazione civile ed amministrativa avesse preso quell'assetto che si conviene all'indole nostra e a tutte le nostre condizioni politiche ed economiche » (1).

Colui che parlava e scriveva in siffatta guisa nel primo stadio della nostra unificazione amministrativa e civile, quella fatta per mezzo dei codici e delle leggi piemontesi, che negò il suo suffragio alla seconda unificazione fatta coi codici e le leggi del 1865, non potrà apparire sospetto o in contradizione con sè stesso, se, ad evitare una perturbazione che sarebbe più grave dopo la seconda unificazione, egli viene di nuovo inculcando

(1) *Dell'Ordinamento interno*; Bologna, Regia Tipografia.

che la trasformazione degli ordini esistenti proceda gradatamente. Essendo questa la norma che lo scrivente adottò nello studio delle riforme in parte eseguite e in parte preparate durante la sua presenza al ministero, non poteva egli dispensarsi dal richiamare anche quì le sue precedenti e costanti convinzioni.

Ma per avere un concetto chiaro e preciso delle riforme che si vogliono per così fatto modo introdurre, al triplice scopo di rendere meno dispendiosa l'azione del Governo, di accrescerne l'autorità ed il prestigio, e di garantire viepiù la libertà, è mestieri risalire alla causa dei mali che tutti lamentiamo.

Questa causa, a mio avviso, consiste tutta quanta nella esagerazione dello Stato, nella eccessiva estensione delle sue ingerenze e prerogative, o, per usare una frase che tutto abbraccia il concetto e che è universalmente accolta, nella *centralizzazione*.

Per risanare l'Italia da questa piaga funesta che le fu comunicata dalla Francia, torna opportuno di trarre utili insegnamenti dalle cause onde colà si produsse, dagli effetti che ne derivarono, dai rimedii che ora si cerca di apporvi.

IV.

La centralizzazione ebbe origine in Francia da un concorso di circostanze straordinarie ed eccezionali, che le tolgono veramente il carattere di istituzione nazionale e duratura. « La centralizzazione (osserva col Troplong il sig. Andral) non è una istituzione nazionale; essa è contraria alle tradizioni della storia francese: improntata alle memorie dell'impero romano, introdotta in Francia da Luigi XIV, il quale, malgrado la sua

grandezza, preparò la rovina della monarchia; popolarizzata dalla scuola di Rousseau in nome dell'assolutismo democratico, la centralizzazione fu l'errore fondamentale della Costituente. Il comitato di salute pubblica ed il primo impero la perfezionarono e ne fecero l'istrumento della loro tirannia » (1).

Ma fu sotto la Costituente che la centralizzazione prese veramente il carattere di violenta reazione, di sistematica diffidenza. Ed in vero, per reazione contro lo spirito provinciale fu creata la divisione territoriale dei dipartimenti, la quale ha sacrificato alla onnipotenza dello Stato, alle dispotiche esigenze della uniformità e della simmetria la varietà degl'interessi locali, i confini posti dalla natura, le tradizioni istoriche, le convenienze economiche. Egualmente per reazione contro lo spirito parlamentare fu istituita la giurisdizione amministrativa, la quale, offendendo il principio fondamentale della separazione dei poteri, confonde insieme la podestà di amministrare e la podestà di giudicare. Così pure per reazione contro il sistema che aveva attribuita la gestione degl'interessi dello Stato a direttori locali, furono posti gl'interessi locali, in ciascun comune, in ogni dipartimento, nelle mani di un agente dello Stato, confondendo insieme gl'interessi generali dello Stato cogli interessi particolari delle località, e sacrificando questi a quelli.

La reazione crea di sua natura la diffidenza, questa il controllo, ossia la necessità dello Stato di difendere le proprie usurpazioni guardando nei poteri indipendenti, nelle singole istituzioni, nella provin-

(1) Lettera del 2 giugno 1865; Parigi, Dentu.

cia, nel comune, nella famiglia, in ciascun cittadino un nemico, di cui ogni azione dev'essere circoscritta, controllata, sorvegliata. L'agente dello Stato al fianco del magistrato *inamovibile*. La libera facoltà di disporre, e quella perfino di amministrare le private fortune, soggetta al beneplacito dello Stato e ristretta e quasi distrutta da ragioni supreme d'ordine pubblico. La legge da per tutto; da per tutto il regolamento, il quale inceppa, perfino nella forma, l'umana volontà, e le interdice di svolgersi ed esplicarsi nella diversità delle forme stabilite dalla natura. Con questo sistema, che gl'Inglesi appellano *excessive-mudling* oppure *over-government*, il principio fondamentale della costituzione britannica che « ad ogni cittadino è lecito di far a suo modo finchè non offende le leggi » è, quasi in senso inverso, applicato in Francia, imperocchè colà sarebbe più logico ed esatto il dire che « ad ogni cittadino è lecito di fare soltanto ciò che la legge o il regolamento consentono ».

Ecco gli effetti della centralizzazione, ecco il quadro che ora ne fanno in Francia i pubblicisti più autorevoli, gli statisti più devoti all'impero e l'imperatore stesso.

« Noi siamo un popolo d'impiegati e di amministratori », ha detto uno di loro. Un altro ha scritto: « Tutti sono press'a poco concordi nel riconoscere che la Francia è troppo *amministrata*, è troppo *regolamentata* » (1). Il Duca di Morny non ebbe ritegno di affermare in pubblico che non si poteva in Francia « muovere un sasso, scavare un pozzo, coltivare una miniera, aprire un'officina, associarsi e, per così dire, usare

(1) *Jules Simeon*, lettera del 4.^o di giugno 1865; Paris, Dentu.

ed abusare dei proprii beni senza l'intervento dello Stato ed il controllo del Governo » (1). Giulio Simon, nella lettera, testè citata, esclamava: « Le nostre leggi fanno una guerra implacabile alla iniziativa personale: in breve noi non potremo più fare il bene se non per via di petizione ». Il principe Napoleone ebbe anche egli a deplorare pubblicamente « il sistema che mira ad assorbire tutte le forze individuali per la potenza collettiva, a sostituire il governo ai cittadini per tutti gli atti della vita sociale, ad indebolire ogni iniziativa personale sotto la tutela d'una centralizzazione amministrativa esagerata » (2). L'Imperatore stesso in più occasioni si è doluto di un tale stato di cose, della mostruosa servitù a cui la esagerazione dello Stato ha sottoposto la Francia rendendo ivi impossibile il regime rappresentativo, il quale si fonda essenzialmente nel rispetto del principio della separazione dei poteri, nel rispetto delle singole istituzioni, delle private libertà individuali o collettive. « Anche per un governo apparentemente forte e ben costituito la centralizzazione eccessiva è cagione di debolezza e non di forza, imperocchè più un potere è concentrato e più riesce facile a rovesciarlo con un colpo di mano » (3).

E siccome per codesta centralizzazione si rende impossibile l'esercizio pieno e costante di quelle private libertà che trovavano sicura guarentigia nella esistenza autonoma degl'istituti speciali, delle particolari

(1) *Moniteur*, 30 agosto 1858.

(2) Discorso alla esposizione universale.

(3) *Un projet de decentralisation, troisième édition*; Parigi, Dentu, 1865.

associazioni ed aggregazioni, così si è fatto dipendere a buon diritto dalla centralizzazione la repentina caduta della monarchia costituzionale. « Il male (esclama qui pure il Sig. Andral) deriva dal potere mostruoso che è sorto sulle rovine di tutte le nostre istituzioni. Una società senza istituzioni non può esser se non la proprietà del suo governo. Si è dimandato soventi perchè a due riprese e così rapidamente sia caduta la monarchia costituzionale in Francia, e si è voluto ciò attribuire agli eccessi della libertà. No, la libertà non ha fatto queste rovine dolorose: la monarchia costituzionale è caduta perchè mancava d'istituzioni. Egli è comodo senza dubbio ad un governo il dettare col telegrafo un ordine che nell'ora istessa si eseguisce per tutta la Francia senza che da nessuna parte possa sorgere opposizione; ma non vi ha appoggio solido se non colà dove vi è indipendenza; e le istituzioni che sono nei tempi di quiete un freno pel governo, diventano per lui un aiuto nei tempi di pericolo » (1). « Il bizzarro accoppiamento (aggiunge opportunamente un altro scrittore francese) della carta costituzionale colla centralizzazione imperiale cagionò la caduta della monarchia rappresentativa » (2).

Ma basta delle cause e degli effetti della centralizzazione, la quale può essere, coll'autorità stessa dei pubblicisti francesi, definita la esagerazione dello Stato a pregiudizio delle speciali istituzioni destinate a garantire la libertà e a tenere in armonia l'interesse speciale dei singoli coll'interesse generale dello Stato.

(1) Lettera citata.

(2) BÉCHARD, *Della centralizzazione francese applicata all'Italia*; Torino, 1863.

V.

Vediamo ora di quali rimedii intenda giovare la pubblica opinione in Francia per riparare ai mali della centralizzazione.

« Limitare la responsabilità e l'ingerenza del governo a ciò che tiene agl'interessi generali dello Stato, all'unità del territorio e ai diritti della sovranità politica ».

Il rimedio è suggerito da un'autorità non sospetta a coloro che sono gelosi delle prerogative del governo e della onnipotenza dello Stato. Fu il ministro di Stato Rouher, che così si espresse pubblicamente (1).

Circoscritte per cosiffatta guisa le ingerenze del governo, ne discende di logica conseguenza che ogni interesse speciale potrà rivendicare la sua libertà d'azione e svolgersi spontaneamente nell'orbita delle locali aggregazioni, dei particolari istituti: questo è ciò che si chiama *discentramento*. Ed a giusta ragione però i pubblicisti francesi in coro vogliono compendiate in questa parola ogni rimedio acconcio a riparare i mali cagionati dalla centralizzazione. A giusta ragione fanno essi dipendere dal discentramento la sola garanzia efficace per la libertà e per gli interessi speciali contro le usurpazioni dello Stato. Fra i tanti libri, che trattano di questa materia e che si pubblicano di presente in Francia, uno solo non si apre in cui non sia riconfermato questo concetto, questo significato esteso e liberale della parola *discent-*

(1) *Un projet de decentralisation*, l. c., pag. 5.

tramento. Eppure tra noi non mancano uomini autorevoli che non vogliono punto nè poco saperne di questo significato, di un cosiffatto discentramento. Per essi il discentramento consiste unicamente in una mera delegazione di alcune attribuzioni, in un semplice trasferimento d'incombenze burocratiche da un dicastero lontano ad un dicastero vicino, da un ministero ad una prefettura, e da questa ad una sottoprefettura o ad altro ufficio subalterno.

Allorchè in Francia il governo imperiale accennò a talune riforme, per le quali il discentramento doveva operarsi nel senso di una mera delegazione di attribuzioni, se ne commosse la pubblica opinione, la quale da discorsi pronunziati pubblicamente dagli uomini di governo, dai ministri e dall'imperatore stesso era in tutt'altra aspettazione. I pubblicisti più eminenti di tutti i partiti politici furono unanimi nel disapprovare quella maniera di discentramento, e taluni la censurarono per fino con ironia e dilleggio. Valga qui per tutti l'Odillon Barrot. « Stando alle parole (egli scrive) il nostro governo ed i suoi agenti sarebbero i nostri complici devoti in questa grande opera di discentramento. Non ha esso in fatto proclamato per bocca dell'imperatore che questo discentramento, che noi dimandiamo e che forma la forza e la grandezza dell'Inghilterra, lo desidera egli pure per la Francia, e che però ci eccita, fino a tanto che la legislazione esistente non sia profondamente modificata, ad imitare i nostri vicini nell'abitudine che essi hanno di fare da loro i propri affari senza alcuna intervento del governo? Nella relazione sulla legge presentata quest'anno (1865) al Corpo Legislativo non ha detto il governo che la libera gestione degli affari comunali e provinciali è la

prima scuola della politica; che i governi cadono sotto il peso della responsabilità che sopra di loro accumula la centralizzazione di tutti gli affari? Ma vedete come gli atti mal corrispondono alle parole! Confondendo le cose ed abusando delle parole si chiama discentramento la semplice delegazione di una parte di attribuzioni da un ministro ad un prefetto: l'azione centrale non è diminuita per niente; essa è soltanto avvicinata agli amministrati: è sempre lo stesso martello che batte, e non si fa altro se non accorciarne il manico » (4).

Comprenderà di leggieri il lettore perchè s'insiste sull'autorità degli scrittori francesi, perchè se ne riproducono con predilezione gl'insegnamenti. Di là donde è venuto il male debbono anche venire gli ammaestramenti e le lezioni di una lunga e trista esperienza. I Francesi hanno più di ogni altro popolo della terra sperimentati i tristi effetti della centralizzazione, e l'autorità loro non può non avere un gran peso nello studio di tutto ciò che si riferisce al discentramento.

E chi amasse di vedere, sull'argomento in discorso, raccolte in un solo volume le opinioni degli scrittori più autorevoli onde a buon diritto va ora superba la Francia; chi desiderasse conoscere il significato che si attribuisce a questa parola *discentramento* e il modo col quale s'intende di applicarlo praticamente nei diversi casi in cui la libertà è distrutta od inceppata dall'attuale legislazione francese; potrà con soddisfazione grandissima leggere il libro che nel corso di questo scritto mi è accaduto più volte di citare. È un progetto di discen-

(4) Lettera del 22 maggio 1865 alla *Riunione di Nancy*; Parigi, 1865; E. Dentu.

tramento, preceduto dal riassunto delle discussioni di una eletta di pubblicisti, giureperiti ed uomini che alla scienza congiungono la pratica degli affari, riunitisi a Nancy, e susseguito dalle adesioni date in forma di lettera dalle notabilità più eminenti di ciascun partito politico. La terza edizione di questo libro fu stampata a Parigi per cura dell'editore signor Dentu nel 1865. Lo scrivente deve il vantaggio di averlo letto testè alla cortesia del deputato Carlo Alfieri cultore zelante ed autorevole di queste materie (1).

È consolante il vedere come il duca di Broglie, Guizot ed Odillon Barrot; Giulio Simon, Giulio Favre, Garnier Pagès, Montalambert e Falloux ed altri molti, divisi per opinioni politiche le più opposte, sieno mirabilmente concordi nel disapprovare quella maniera di discentramento che si fa consistere nel trasferimento di alcune attribuzioni da un ufficio lontano ad un ufficio vicino, e nel propugnare l'altra in vece, mercè la quale il discentramento è *« una garanzia di libertà non meno che un mezzo migliore di governo »* come essi affermano in coro.

Da questo accordo mirabile degli statisti più eminenti, dei pubblicisti più autorevoli, comechè divisi da opposti partiti politici, si può dedurre con certezza che il discentramento, da cui la Francia si ripromette un sicuro ed efficace rimedio ai mali recati alla libertà, al governo, all'erario dalla centralizzazione, consiste nell'applicazione del principio di separazione, sia nei rap-

(1) Merita di essere su questo argomento esaminata una dotta memoria del deputato Alfieri, pubblicata a Firenze pei tipi di M. Cellini e C., 1867, sotto il titolo: *Della dottrina liberale sulla quistione amministrativa.*

porti dei poteri fondamentali dello Stato tra loro, sia nei rapporti tra lo Stato e ciascun ente individuo o collettivo: consiste, in altri termini, nella restrizione dei poteri dello Stato entro i veri limiti costituzionali, nella separazione degl'interessi generali dagl'interessi speciali, nel rispetto di tutte le libertà, civili, amministrative, industriali, commerciali, religiose, in armonia coll'ordine pubblico, colla legge comune.

Dal libro superiormente citato e da altre recenti pubblicazioni si raccoglie pure come da questo criterio riassuntivo e sintetico del discentramento passando alle pratiche applicazioni in relazione ai perniciosi effetti della centralizzazione e allo stato presente della legislazione francese, si traggano le seguenti principali conclusioni o proposte:

1. Che la giurisdizione amministrativa, discentrata dal potere esecutivo, rientri nella giurisdizione comune e siano aboliti i consigli di prefettura;

2. Che le ingerenze ed attribuzioni del Pubblico Ministero siano circoscritte e regolate per guisa che da una parte gl'interessi generali dello Stato, l'osservanza delle leggi, l'amministrazione della giustizia non manchino della necessaria tutela e difesa, e dall'altra sia mantenuta intera e rispettata la indipendenza della magistratura giudicante;

3. Che una *Commissione permanente*, o Deputazione provinciale, scelta dal Consiglio generale nel suo seno, eserciti e rappresenti il potere esecutivo ed amministrativo della provincia, e sia separata ed indipendente dal Prefetto; salvo per questo il pieno e libero esercizio di tutte le attribuzioni ed ingerenze d'ordine politico e governativo;

4. Che i confini naturali, gli interessi locali e le convenienze economiche non siano nelle circoscrizioni amministrative sacrificate all'aritmetica e alla geometria nè a ragioni di politica e di finanza ;

5. Che ad ogni stabilimento od istituzione qualsiasi, che abbia per oggetto la soddisfazione di bisogni privati o speciali, non opposti ai bisogni generali dello Stato, sia fatta facoltà di costituirsi e svolgersi nell'orbita propria, senz'altra ingerenza del Governo all'infuori di quella richiesta dall'osservanza delle leggi generali e dalla tutela dell'ordine pubblico ;

6. Che a questo sistema di discentramento sia coordinata tutta la legislazione attuale, e specialmente quella parte del codice civile, che avendo stretta e necessaria attinenza col diritto pubblico non può rimanere quale essa è attualmente, se i principii del diritto pubblico vengano sostanzialmente modificati ;

7. Che la varietà del lavoro, la naturale diversità delle cose e delle persone, le diverse inclinazioni, le attitudini diverse, la responsabilità e dignità individuale dei funzionarii ed impiegati non siano nei pubblici dicasteri sacrificate ad un'astratta e sistematica uniformità.

Queste sono le principali conclusioni o proposte che discendono come necessari corollarii dal modo onde la *Conferenza di Nancy* e la eletta degli uomini di Stato e dei pubblicisti che vi ha fatto adesione, viene proponendo la pratica applicazione del discentramento.

Ammessi in fatti che il discentramento debba avere per fondamentale risultato di restringere le ingerenze governative entro i limiti della stretta necessità politica, e di applicare conseguentemente la libertà nei rapporti tra lo Stato e il Comune, tra lo Stato e la Provincia, e

così tra lo Stato e qualsiasi altro ente individuo o collettivo, è facile dedurre il modo onde praticamente, caso per caso, il discentramento dev'essere tradotto in atto e le modificazioni che per esso debbono apportarsi alla legislazione vigente.

VI.

Ora ci resta a fare un esame comparativo di ciascuna delle suaccennate conclusioni o proposte della scuola francese colle dottrine che in soggetta materia si professano in Italia dagli uomini più eminenti dei diversi partiti politici, cogli studii e lavori che sono stati fatti successivamente nel nostro Parlamento dal 1860 in poi, e finalmente collo stato presente delle nostre leggi.

Ciò formerà la materia di una seconda pubblicazione. Intanto lo scrivente, anticipando quasi il giudizio che risulterà dall' indicato esame comparativo, prega il lettore a permettergli di ricordare qui alcuni tratti della nostra storia parlamentare ed amministrativa. I primi atti della settima legislatura, che si aprì coll' intervento dei deputati della Lombardia, dell' Emilia e della Toscana, furono una conferma formale e solenne delle idee che fin qui sono state svolte intorno al significato del discentramento, a' suoi effetti e al modo pratico di applicarlo. Il deputato Minghetti, relatore di una Commissione parlamentare, incaricata dell'esame di un disegno di legge che aveva attinenza alla materia in discorso, parlava di questo tenore alla Camera dei Deputati: « Il sistema del *discentramento amministrativo* ha inoltre *il grandissimo vantaggio di essere più favorevole alla libertà*. Noi siamo tutti d'accordo, io credo, in questa massima

generale, e il discorso della Corona ed il progetto dell'onorevole Ministro, il quale accenna a riordinare lo Stato in una forte unità politica militare e finanziaria, lasciando il più che è possibile la libertà amministrativa alle provincie ed ai comuni, rispondono, a mio avviso, al sentimento ed al desiderio di tutti i Deputati di questa Camera » (1).

La Camera, in conferma delle ultimo parole, applaudì unanime da tutti i banchi.

Il deputato Boncompagni, in una dotta e bella relazione sul « Riordinamento dell'amministrazione comunale e provinciale » così scriveva: « La grande rivoluzione europea, di cui il risorgimento italiano è una delle fasi più importanti, mira a sostituire ai governi che derivarono la loro ragione di essere dal diritto divino de' monarchi e dai privilegi dei maggiorenti, *quelli che esistono per difendere i diritti e promuovere gl'interessi dell'universale*. Gli spiriti illuminati e liberali non possono a meno di stare fra i fautori di questa rivoluzione, ma essi debbono pure accettare un ammaestramento solenne che risulta da tutta la storia contemporanea. Che i governi, o si intitolino essi dall'autorità regia o dalla democrazia, propendono sempre al dispotismo, *se pure le leggi, le consuetudini, le opinioni dei popoli non siano tali che, in mezzo alle vicissitudini della politica, rimangano inviolati ed inviolabili dai governi e dalle fazioni politiche i diritti degl'individui e delle associazioni, delle provincie e dei municipii, della Chiesa e delle comunioni religiose dissidenti* » (2).

(1) Camera dei Deputati, tornata dell' 8 giugno 1860.

(2) Camera dei Deputati, tornata del 20 giugno 1863.

Liberali concetti, nobili parole che ebbero una solenne conferma da un eloquente discorso che il deputato Bettino Ricasoli, esponendo anch'esso la dottrina del discentramento come applicazione del principio di separazione e di libertà nei rapporti dello Stato con qualsiasi ente individuo o collettivo, civile, o religioso, pronunziò alla camera, venendo alle seguenti conclusioni: « Non guardiamo altro che l'avvenire d'Italia, ma guardiamo che questo avvenire sia stabilito *sopra il genio nazionale*, e non mica dietro l'imitazione servile d'altre nazioni, le quali *solo ci debbono servire d'insegnamento per evitare i loro errori*. Guardiamo di stabilirlo *sul principio largo della libertà, perchè esso è il solo che possa risolvere tutte le quistioni*. Una volta si è creduto che le dispute si risolvessero negando la libertà, ora, al contrario, si sa di evitare le rivoluzioni violente concedendo larga parte alla libertà (1).

E il deputato Urbano Rattazzi parlando, or volge un anno o poco più, a'suoi elettori e riconoscendo la necessità della riforma del nostro ordinamento amministrativo giudicava egli pure che: non si potrà mai operare convenientemente questa riforma se non vi si procede *separando gl'interessi generali da quelli puramente locali*; e se, *tolta ogni ingerenza amministrativa ai Rappresentanti dello Stato, non è lasciata piena ed intera libertà ai rappresentanti del Comune e della Provincia di amministrare le cose proprie, salvo ai Rappresentanti dello Stato l'esercizio delle funzioni meramente governative* (2).

(1) Camera dei Deputati, tornata del 20 aprile 1865.

(2) Alessandria, Tipografia Gazzotti e C., 1867.

Nella relazione, presentata alla Camera dei Deputati a nome della Commissione dei *quindici* dal deputato Correnti relatore (1), si ha una nuova ed autorevole conferma degli stessi principii, delle stesse dottrine e del modo medesimo di farne applicazione. « Concentrare nel Governo (ivi è detto a più riprese) *i soli uffici politici; farlo custode e vindice della unità, della indipendenza e della giustizia nazionale; lasciare che le amministrazioni si facciano da coloro, che vi sono direttamente interessati; distinzione di poteri e di competenze; autonomia provinciale, autonomia comunale; discentramento.* Con questi termini contrapposti ed equilibrati, si risolverebbe il lungo dualismo della storia d'Italia sempre agognante a ricostituirsi *in unità di nazione, sempre tenace alle libertà locali* ».

Il deputato Depretis, in un importante discorso pronunziato in questi giorni alla Camera, riassumeva con sintesi precisa la dottrina del discentramento in questi termini: « La parola *economie* ha un correlativo nella parola *reformes*; e la parola *reformes* per me è correlativa a volta sua a *discentramento*, il quale alla sua volta non fa che esprimere nella pratica delle cose di Stato il concetto della *libertà* » (2).

Non è a caso o per mostra di erudizione che, anticipando in certo qualmodo un giudizio che lo scrivente ha dichiarato di riservare ad una seconda pubblicazione, sono stati qui richiamati alcuni ricordi che verranno a suo tempo susseguiti da altri più acconci a dimostrare come al concetto del discentramento propugnato

(1) Tornata del 24 aprile 1866.

(2) Camera dei Deputati, tornata del 26 marzo 1868.

ora dalle individualità più distinte della Francia rispondano i nostri precedenti parlamentari ed amministrativi e le opinioni dei nostri più chiari uomini politici e più autorevoli pubblicisti, e come anzi in esso si comprenda una parte sostanziale di quel grande programma onde venne iniziata l'unità nazionale. Cosiffatti ricordi e la genesi degli studi e dei lavori parlamentari, che in materia di discentramento si sono succeduti dal 1860 a tutt'oggi, avranno il pregio di agevolare l'esame e il giudizio che lo scrivente porterà, nella seconda pubblicazione, sui progetti presentati alla Camera dei Deputati dai Ministri della Pubblica istruzione e dell'Interno il 23 di gennaio e l'8 di febbraio di quest'anno, e sulla relazione del Deputato Bargoni, *deposta sul banco della Presidenza della Camera nella tornata del 28 marzo 1868* e poscia stampata e distribuita.

Non riuscirà malagevole allo scrivente il dimostrare che i due progetti ministeriali, comechè contraddittorii, sopra alcuni punti fondamentali, aspirino tuttavia ambedue a riprodurre quella rigorosa e sistematica *uniformità* introdotta colla legge del 13 novembre 1859, e che il decreto del 24 ottobre 1866 volle prudentemente correggere e moderare; come gli riuscirà facile, colla scorta dei rapporti che precedono quei due progetti, di mettere in evidenza che, considerandosi nell'uno *l'istruzione come una parte dell'amministrazione dello Stato* (1) e e nell'altro proclamandosi come *un largo, un vero e proprio discentramento*, come un *discentramento ben inteso* (2) il semplice trasferimento di alcune attribuzioni dai mini-

(1) Relazione del Ministro Broglio, pag. 4.

(2) Relazione del ministro Cadorna, pag. 6, 7, 13.

steri alle prefetture, e da queste alle sottoprefetture, e non potendosi in cose tanto serie ed in uomini così dotti e gravi, quali sono incontestabilmente i due ministri proponenti, supporre inesattezza di espressione, difetto di proprietà tecnica di linguaggio, sembra logicamente necessario di concludere che l'intendimento dei proponenti sia quello di ribadire nei ministeri e nelle prefetture quella inveterata confusione di attribuzioni *governative* ed *amministrative*, contro la quale protestano le cose sin qui discorse e tutti i precedenti parlamentari e il nostro programma nazionale. « Fra noi, confusi come sono tra loro *governo* ed *amministrazione*, non si governa, nè si amministra; donde tutti i mali, *che non altrimenti potremo rimuovere che rimuovendo la cagione* ». La sentenza non potrebbe cadere più opportuna, ed è d'uomo prudente ed autorevole, non sospetto di sistematica opposizione (4).

In quanto alla relazione del deputato Bargoni, corrette alcune inesattezze e notate non poche omissioni, verrà fatto di leggerli allo scrivente, colla seconda pubblicazione, di porre in chiaro l'errore fondamentale di quella relazione, il quale consiste nell'aver giudicati gli organici introdotti per virtù dei poteri delegati al governo colla nota legge del 28 giugno 1866, senza tener conto del sistema a cui si vollero essi informati; sistema opposto a quello che la relazione Bargoni sembra vagheggiare e che doveva essere almeno discusso e confutato prima di censurarne le disposizioni, le quali altro non sono se non la logica conse-

(4) DEVINCENZI, *Inchieste parlamentari ed altre riforme del governo*; Firenze, Stamperia reale, 1866.

guenza del sistema stesso. E potrà in pari tempo e con altrettanta facilità dimostrare lo scrivente che se si fosse tenuto conto di un'altra circostanza, già enunziata nei rapporti che precedono i decreti organici, e si avesse osservato che era intendimento del ministero Ricasoli di coordinare quelle riforme degli uffici centrali ad altre riforme successive, onde preparare la graduale applicazione di un largo ed intero discentramento, la relazione Bargoni o avrebbe risparmiato le sue censure o sarebbe stata in obbligo, anche in questo caso, di confutare l'intendimento espresso dal ministero Ricasoli, provando come le censure fossero pur sempre fondate, supposto anche un largo ed intero discentramento. Prova non facile invero, imperocchè il sistema simetrico dei *congegni* e delle duplici o triplici *ruote*, raccomandato dalla relazione Bargoni, e praticato in Francia, suppone necessariamente la confusione delle ingerenze *governative* e *amministrative*, cessando la quale, mercè un largo e ben inteso discentramento, il sistema *rotatorio* dei *congegni* dovrebbe egualmente cessare per dar luogo ad un sistema razionale più semplice ed economico, più rispondente alla dignità e responsabilità individuale degl' impiegati, ed analogo a quello che è seguito in Austria, e più particolarmente in Prussia.

E con una terza pubblicazione saranno opportunamente esaminate le riforme organiche del gabinetto Ricasoli in confronto di ciò che è praticato in Francia, nel Belgio, in Inghilterra, in Austria e in Prussia. Notando i vantaggi delle indicate riforme saranno con franchezza notate ancora le imperfezioni, facendo debita ragione alla relazione Bargoni nelle parti che non contraddicono il sistema diverso seguito dal gabinetto Ricasoli.

Nella terza pubblicazione sarà pure discorso diffusamente delle riforme per ciò che concerne più direttamente il servizio della giustizia e dei culti, e verranno esaminate quelle che furono da chi scrive in parte introdotte e in parte preparate. I principii espressi nelle due relazioni che precedono i decreti reali del 4 novembre e del 14 dicembre 1866 (1) e le norme enunziate nella nota dell'8 di gennaio 1866, presentata alla Camera dei deputati come primo allegato dell'*Appendice al secondo progetto di bilancio per l'esercizio del 1867*, faranno testimonianza degl'intendimenti dello scrivente, del sistema al quale egli subordinò i suoi studi e i suoi lavori, ed apriranno la via al lettore per giudicare rettamente delle riforme che colla scorta di quei principii e di quelle norme vennero in parte eseguite e in parte preparate e delle accuse che ne furono fatte

(1) *Gazzetta Ufficiale* del 18 novembre, num. 317, e del 17 dicembre, num. 346 del 1866.





